Doppelassoziation West-Jordaniens mit Jordanien und Israel?

Eine Anregung zur Befriedung des Nahen Ostens

DR. HEINZ KLOSS

I

Nur drei Möglichkeiten scheint es für das von Israel besetzte *West-Jordanien* zu geben: Rückkehr in den jordanischen Staatsverband, endgültige Annektierung durch Israel oder Schaffung eines autonomen, aber staats- oder völkerrechtlich eng an Israel angelehnten Gebildes. Zweck der nachstehenden Zeilen ist es zu zeigen, daß zum mindesten theoretisch (aber auch die drei anderen sind ja vorerst nur ›theoretisch‹) noch eine vierte Möglichkeit besteht: die einer Doppelassoziierung West-Jordaniens mit Israel *und* Transjordanien.

Der augenblickliche Standpunkt Israels ist bekannt: es will nicht nur unter keinen Umständen auf die Wiedervereinigung Jerusalems verzichten, sondern möchte darüber hinaus eine Lösung finden, die verhindert, daß West-Jordanien wieder das Aufmarschgebiet einer arabischen Armee gegen den Judenstaat wird. Diesen begreiflichen Wünschen steht die Befürchtung entgegen, daß Rest-Jordanien nach dem Verlust Ost-Palästinas kaum noch lebensfähig wäre, was entweder zum Sturz des jordanischen Königs und der Machtübernahme durch radikal israelfeindliche Elemente und/oder zur Eingliederung in einen anderen arabischen Staat führen würde. Weit mehr noch aber steht der von Israel angestrebten Lösung entgegen, daß die Sowjetunion es sich moralisch schlecht leisten kann, zuzulassen, daß auch nur *einer* der arabischen Nachbarstaaten wesentlich verkleinert wird.

Aus diesem Dilemma würde eine Lösung herausführen, die man als *Kondominium* bezeichnet. Das strittige Gebiet würde dabei der *gemeinsamen* Herrschaft Israels und Jordaniens unterstellt; Jordanien verlöre keinen Quadratkilometer und daher die Sowjetunion auch nicht ihr Gesicht. Aber auch Israel könnte behaupten, es habe das eroberte Gebiet nicht herausgegeben, falls es das nicht will.

Aber diese Lösung ist schließlich doch indiskutabel, weil das Kondominium eine Verwaltungsform ist, die sich wenig bewährt hat und international bei Staatsmännern und Staatsrechtlern einen schlechten Ruf genießt, wenn auch Adenauer gelegentlich von der Möglichkeit eines deutsch-polnischen Kondominiums über die Oder-Neiße-Gebiete gesprochen hat. Daß ein Gebiet von zwei Hauptstädten und durch zwei Regierungen gleichzeitig verwaltet wird, gilt als denkbar unpraktisch: entweder reiben und behindern sich diese beiden Regierungen gegenseitig oder sie unterlassen, um Reibungen vorzubeugen, eine wirksame Verwaltungspolitik und lassen die Verwaltung gleichsam einrosten. Es gibt denn auch in der Gegenwart nur zwei Beispiele von Kondominium: die britisch-französische Doppelherrschaft über die Neuen Hebriden im Pazifik und die spanisch-französische Herrschaft über die winzige Ile de la Conférence im Bidassoa-Fluß. Das Kondominium gilt heute als ähnlich veraltet wie andere Institutionen des Staats- und Völkerrechts, die im 19. Jahrhundert ziemlich verbreitet waren, z. B. wie der Staatenstaat und das Protektorat. Dem kann nicht widersprochen werden.

II

Nun haben sich aber für einige dieser älteren und veralteten Typen von Staatenverbindungen im Laufe unseres Jahrhunderts neue Formen entwickelt, von denen man sagen kann, daß sie so etwas wie zeitgemäße, moderne Metamorphosen jener älteren Typen bilden. Hier ist vor allem an die *Assoziation* zu denken. Es gibt von ihr bereits zwei Grundformen: die staatsrechtliche und die völkerrechtliche oder, wie man auch wohl gesagt hat, die Binnen- und die Außenassoziation[1].

In der *Binnenassoziation* schließt sich ein kleineres politisches Gebilde mit einem größeren auf der Grundlage eines zwischen Gleichen geschlossenen Vertrages zusammen, gliedert sich also daher dergestalt in den Hoheitsbereich des Partners ein, daß es selber kein Völkerrechtssubjekt wird und die Beziehungen zum Ausland dem Gesamtstaat vorbehalten bleiben. Das bekannteste Beispiel dieser Art ist Puerto Ricos 1952 vertraglich vereinbarte, 1967 durch ein neues Plebiszit bestätigte Assoziation mit den Vereinigten Staaten. Weitere Beispiele von Binnenassoziation haben wir in der Stellung der Faröer zu Dänemark, Surinams und der Niederländischen Antillen zum Königreich der Niederlande, der Cook-Inseln zu Neuseeland, der sechs zu den westindischen Leeward- und Windward-Inseln gehörenden Inselstaaten zu Großbritannien, ebenso in der Stellung, die Eritrea 1950 bis 1960 innerhalb Äthiopiens einnahm. Nur de jure, nicht de facto kann als Binnenassoziation gelten die Stellung Kaschmirs zum indischen Gesamtstaat, nur de facto, nicht de jure die Stellung West-Berlins zur Bundesrepublik und die Nordirlands zu Großbritannien.

Demgegenüber ist die *Außenassoziation* eine Verbindung zwischen zwei Völkerrechtssubjekten, von denen das schwächere dem größeren freiwillig und widerruflich bestimmte Funktionen zur Ausübung überläßt. So hat West-Samoa nach seiner Entlassung aus der Treuhandherrschaft Neuseelands in einem Vertrag vom 1. August 1962 diesen einen Vertrag geschlossen, der u. a. vorsieht, daß Neuseeland, solange wie West-Samoa dies wünscht, und auf eine Art, die in keiner Weise das Recht von West-Samoa auf selbständige Festlegung seiner Außenpolitik beeinträchtigt, der Regierung von West-Samoa bei der Abwicklung seiner internationalen Beziehungen beistehen wird. So wird Neuseeland z. B. auf Ersuchen als Nachrichtenübermittler zwischen der Regierung von West-Samoa und anderen Regierungen sowie internationalen Organisationen dienen und auch West-Samoa auf internationalen Konferenzen, bei denen West-Samoa teilnahmeberechtigt ist, vertreten und den diplomatischen Schutz von Staatsangehörigen West-Samoas in dritten Ländern übernehmen und sie konsularisch betreuen. Als Außenassoziation kann auch die Beziehung von Tonga zu Großbritannien und von Liechtenstein zur Schweiz aufgefaßt werden.

Man kann die staatsrechtliche oder Binnenassoziation als zeitgemäße Metamorphose des Staatenstaates, die völkerrechtliche oder Außenassoziation als zeitgemäße Metamorphose des Protektorates betrachten. Umstritten ist, ob es zum Wesen der Binnenassoziation gehört, daß der schwächere Partner zum mindesten die Stellung eines Gliedstaates hat, oder ob er auch, was ich für richtig halten möchte, ein autonomes Gebilde niederer Stufe, also etwa ein ›Staatsfragment‹ im Sinne Jellineks sein kann[2].

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat am 21. Dezember 1960 ›Grundsätze für die Feststellung, ob für Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Übermittlung von Auskünften gemäß Art. 73 (e) der Satzung besteht‹ angenommen. Grundsatz VI stellt fest, daß diese Verpflichtung *nicht* besteht, wenn das betreffende, bisher abhängige Gebiet

a) ein souveräner, unabhängiger Staat geworden ist,
b) sich frei mit einem unabhängigen Staat assoziiert hat,
c) sich mit einem unabhängigen Staat verschmolzen (integriert) hat.

Hier tritt uns also die Assoziierung entgegen als eine der drei international anerkannten Möglichkeiten, ein Abhängigkeitsverhältnis zu beenden.

III

Zu jenen in der Staatenordnung bereits mannigfach verwirklichten und von den UN anerkannten Metamorphosen des Staatenstaates in die Binnenassoziation und des Protektorates in die Außenassoziation gesellt sich nun, als vorerst nur im gedanklichen Modell zu konstruierende, noch nirgendwo verwirklichte Metamorphose des Kondominiums, eine Assoziation, die ein politisches Gebilde gleichzeitig mit zwei Nachbarstaaten verbindet, so daß man vielleicht von einer ›Doppelassoziation‹ sprechen kann, die als Rechtsfigur für die Selbstregierung eines autonomen Überschneidungsraumes dienen könnte.

Der wichtigste Unterschied zwischen dem archaischen Kondominium und der zeitgemäßen Doppelassoziation bestünde darin,

daß die Bevölkerung des assoziierten Gebietes einen hohen Grad von Selbstregierung genießt, also einen autonomen Gliedstaat (oder ein autonomes ›Staatsfragment‹ im Sinne Jellineks) bildet,

daß ein gemeinsames Exekutivorgan besteht, in welchem neben den beiden Nachbarstaaten auch das mit ihnen assoziierte Gebiet vertreten ist, und

daß, falls das Gebiet von Angehörigen zweier verschiedener ethnischer Gruppen bewohnt wird, für die kulturellen Fragen eine differenzierte Regelung erfolgt, welche jeder der beiden Gruppen eine spezifische kulturelle Bindung an den gleichsprachigen und gleichvolklichen Nachbarstaat verbürgt.

Diese drei Merkmale seien noch kurz erläutert:

1. Die Autonomie, mit eigenem Parlament, eigener Exekutive usw., beugt zwei Hauptnachteilen des Kondominiums vor: daß das Gebiet in kolonialistischer Manier von fremden Hauptstädten aus verwaltet wird und daß seine Bewohner sich der Willkür einer ortsfremden Bürokratie ausgeliefert sehen, zwei Nachteile, welche eine innere Bejahung des Kondominiates durch die Bewohner unmöglich machen.

2. Soweit aber gewisse Fragen von zentraler Bedeutung der Zuständigkeit der beiden Nachbarstaaten vorbehalten sind, ist auch bei ihrer Regelung das assoziierte Gebiet beteiligt, wobei die Art und Weise der Beteiligung natürlich von den konkreten Umständen abhängt, zumal von der absoluten und relativen Bedeutung, die das assoziierte Gebiet im Verhältnis zu seinen Nachbarstaaten besitzt. (Als ein Beispiel aus der Außenassoziation sei der paritätische ›Assoziationsrat‹ erwähnt, der die EWG mit Griechenland, und ähnlich mit anderen assoziierten Staaten verbindet.)

3. Während die politisch-verwaltungsmäßige und ebenso die wirtschaftliche Stellung des Gebietes für alle Gebietsteile und Volksteile des assoziierten Landes die gleiche sein würde, wäre auf dem kulturellen Gebiete eine Regelung vorzusehen, die jede der beiden einheimischen ethnischen Gruppen – vorausgesetzt es gebe zwei – den engsten Anschluß an den gleichkulturellen Nachbarstaat ermöglicht, etwa in dem Sinne, daß z. B. die Schulen sich in Aufbau- und Lehrplänen an diese anlehnen, also etwa in West-Jordanien die arabischen Schulen sich der transjordanischen, die künftigen jüdischen sich der israelischen Schulverwaltung unterstellen.

Würde das doppelassoziierte Gebiet also in kultureller Hinsicht – auf personeller, nicht auf territorialer Basis – sorgsam aufgegliedert, so würde es in wirtschaftlicher Hinsicht tunlichst mit beiden Nachbarstaaten einen einheitlichen Wirtschaftsraum bilden, so daß wir einen einheitlichen Wirtschafts-, einen zweigegliederten kulturellen und einen dreigegliederten staatlichen Organismus erhielten.

IV

Aus dem Gesagten wird deutlich, daß eine solche Regelung undenkbar ist, wenn sie nicht verknüpft ist mit einer tiefgreifenden allgemeinen Konsolidierung des Verhältnisses zwischen Jordanien und Israel. Zu wünschen wäre eine bündnisfreie, sich zu dauernder Neutralität verpflichtende Konföderation zwischen Israel und Jordanien, die diesen Staat zugleich vor Annektierungswünschen anderer Staaten schützte. Solche Neutralitäts- oder Friedenszonen sind in der Welt nicht völlig unbekannt; im Nahen Osten nimmt z. B. der halbchristliche Staat Libanon in vergleichbarer Weise eine neutrale Stellung zwischen den übrigen, durchweg moslemischen arabischen Staaten ein[3].

Bei all diesen Anregungen geht es vor allem darum, die Bedeutung der staatlichen Grenzen zu mindern. Der Nationalstaat führte zu ihrer Höchst- und Überbewertung. Einer kommenden Zeit, welche dem Souveränitätsdenken absagt und die Idee des Vielvölkerstaates wieder bejaht, und in der überdies die wirtschaftliche und technologische Entwicklung zur Bildung von Großräumen zwingt, muß und wird es angelegen sein, neue Konzeptionen und Spielregeln zu finden oder zu *er*finden. Dazu gehört die Umwandlung der Grenzen aus Trennmauern in Übergangsräume. Das Wort ›Grenze‹ ist von uns erst im Mittelalter aus dem Slawischen übernommen worden. Das viel ältere Wort ›Mark‹ aber bezeichnet nicht eine Linie, sondern ein Gebiet. Ethnische Überschneidungsräume gibt es in Europa durch alle geschichtlichen Zeiten hindurch. Aber auch politische Überschneidungsräume waren früher möglich; so gehörten z. B. Holstein und Limburg gleichzeitig zum Deutschen Bund und zu Dänemark bzw. Holland. Der Marburger Hochschuljurist Prof. Heinrich Herrfahrdt, dessen Einfluß auf die Gestaltung des Bonner Grundgesetzes bekannt ist, hat seit dem Zweiten Weltkrieg immer aufs neue aufgefordert, die ethnischen Überschneidungsräume aus Reibungs- in Brückenzonen zu verwandeln[4]. Unsere Konzeption der Doppelassoziation will verstanden werden als ein Versuch, dieser grundsätzlichen Forderung eine Wendung ins Konkrete und Praktische zu geben.

Ins Praktische, keineswegs ins Utopische! Aus dem gleichen Geist heraus hieß es in einem Heft dieser Zeitschrift: »Vom praktischen Standpunkt ist nicht einzusehen, warum die Schaffung eines jüdisch-arabischen Gemeinwesens nach dem Muster des Libanon ... eine auf die Dauer für das Fortleben des jüdischen Volkes weniger stabile Basis geboten hätte als der von drei Kriegen unterbrochene Waffenstillstand. In vielen jüdischen Kreisen sind derartige Überlegungen laut geworden.«[5] Schon im Juni 1967 war in der FAZ zu lesen: »Das westliche Jordanien gehört zu Palästina. Die Menschen dort sind anders als die Araber Transjordaniens und die Beduinenstämme um Amman. Kenner des Landes sagen voraus, daß den Israelis, bei geschickter Behandlung der besetzten Gebiete, eine ›palästinensische Partei‹ zuwächst. Diese vermöchte sich mehr und mehr für die Autonomie zu begeistern. Eine Autonomie, die noch dazu mit Vorteilen besonderer Art verbunden sein könnte: Zugang zum Meer für die Bewohner des westlichen Jordaniens, paritätische Verwaltung, offene Grenzen auch nach Transjordanien.«[6]

Ob hierbei schon an eine künftige regelrechte Beteiligung Transjordaniens an der Verwaltung des Gebietes gedacht wurde, ist nicht ganz deutlich. Völlig fremd ist dem Denken des Nahen Ostens die Schaffung solcher Übergangsgebilde jedenfalls nicht. Schon unter den Lösungsmodellen, die in den dreißiger Jahren die Türkei für Hathay-Alexandrette ausgearbeitet hatte, befand sich das einer ›Republik Alexandrette‹, die unter gemischter französisch-türkischer Verwaltung stehen sollte[7].

Nicht Vorbedingung, aber wünschenswerte und nicht völlig undenkbare Folge einer solchen revolutionären Neubildung, wie sie hier angeregt wird, wäre die Beiziehung des Libanon, dieses Brückenkopfes christlicher Religions- und abendländischer Sprachkultur im Nahen Osten. Die nie zur Verwirklichung gelangte Gemeinde-Satzung für die Stadt Jerusalem, die der Treuhandrat der UN am 4. April 1950 für die Stadt

Jerusalem beschloß, sah ein Stadtparlament vor, dessen Mitglieder zu gleichen Teilen von einer jüdischen, einer moslemischen und einer christlichen Wählerkurie (electoral college) gewählt werden sollten[8]. Der Plan ist damals gescheitert, aber vielleicht ist die Zeit nicht mehr ferne, ihn in sehr viel weiterem Maßstabe wieder aufzugreifen und neu zu durchdenken. Am 27. September 1967 hat Israels Außenminister Abba Eban vor der Beratenden Versammlung des Europarates in Straßburg von der Möglichkeit gesprochen, Israel, Jordanien und Libanon nach dem Muster der EWG zu einer Mittelmeerischen Wirtschaftsgemeinschaft zusammenzuschließen. Aber solche Pläne können erst *nach* einer alle Beteiligten befriedigenden Bereinigung der West-Jordanien-Frage angepackt werden. Befriedigen und wirklich befrieden können aber nur Lösungen, bei denen *alle* Beteiligten Zugeständnisse machen.

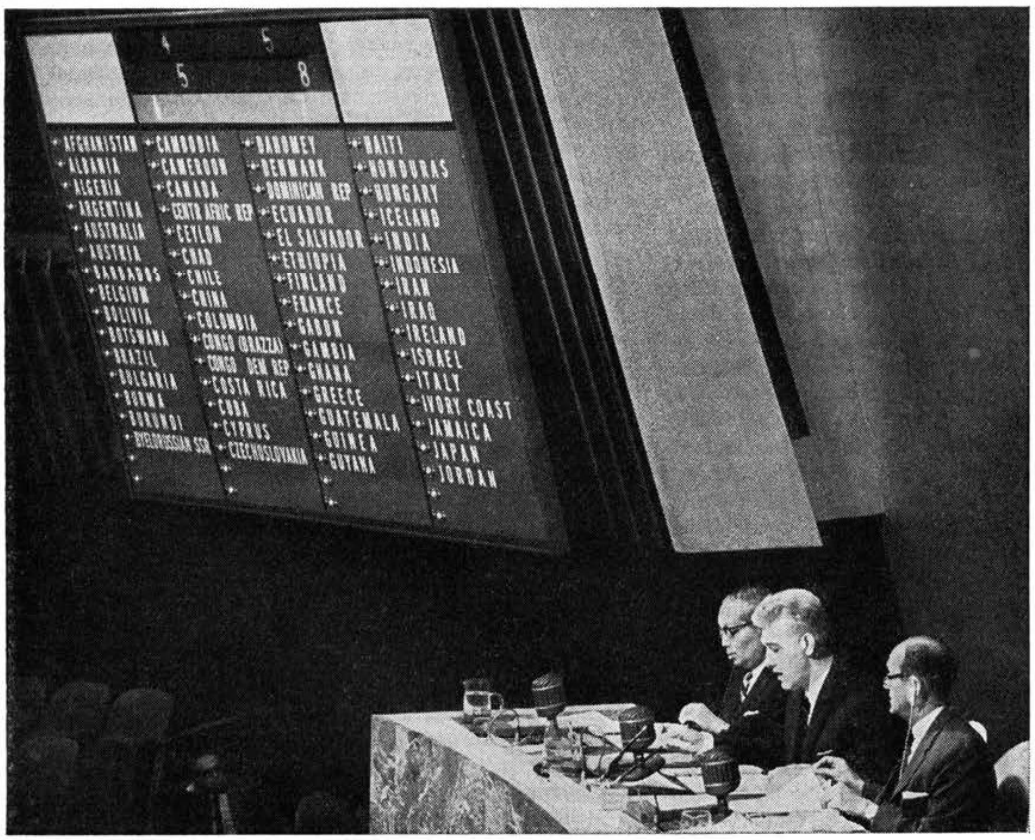
Die Krisennöte des Nahen Ostens rufen nach neuen Gedanken und neuartigen Lösungen, an denen Juden, Moslems und Christen gleichberechtigt zusammenwirken sollten und bei deren Verwirklichung die UN eine bedeutsame Rolle als Mittler wie als Garant zu spielen haben würden.

Zugleich aber gilt die kürzliche Warnung aus Jerusalem, »daß nirgendwo auf der Welt drei Weltreligionen die Chance haben, sich so zu blamieren wie hier«[9].

Anmerkungen:

1 Wesen und Bedeutung beider Assoziationsformen wurden, zuerst skizzenhaft, 1963 durch den in VN 11. Jg. (1963) Heft 5, S. 168—170 erschienenen Aufsatz ›Die Assoziation‹ vom gleichen Verfasser und, dadurch angeregt, auf gründliche Weise von Peter Fahrni in seinem Buch ›Die Assoziation von Staaten mit anderen Staaten‹, Zürich 1967 (= Zürcher Studien zum Internationalen Recht Nr. 42), ausgearbeitet.
2 Peter Fahrni, siehe Anm. 1, aaO, S. 151—152, S. 170—171.
3 Sélim Abou: Le Bilinguisme Arabe-Français au Liban, Paris 1962, bes. S. 313 und das Schlußkapitel S. 469 ff.
4 So zuerst in der ›Zeit‹ vom 5. September 1946 ›Raumpolitische Überschneidungen‹, so zuletzt wieder im Hofgeismarer Akademieblatt ›Anstöße‹ vom Mai 1967, S. 94—98.
5 Vgl. Beitrag: Nach dem Sechs-Tage-Krieg . . ., in: VN 15. Jg. (1967) Heft 5, S. 147.
6 Adelbert Weinstein: Der bittere Trank der Niederlage, in: FAZ vom 27. Juni 1967, S. 2.
7 Hans Birndorfer: Alexandrette und Mossul, in: Nation und Staat, Wien 1937, Jg. 10, S. 443—450 (hier S. 447).
8 Protection of Minorities, Special protective measures of an international character for ethnic, religious or linguistic groups, New York: UN 1967 (Sales No. 67. XIV. 3), S. 44.
9 Robert Held: Jerusalem – sechs Monate nach dem Sieg, in: FAZ vom 18. Dezember 1967, S. 18.

Das Bild zeigt im Vordergrund das Podium der Vollversammlung während der 22. Tagung am 28. November 1967: links Generalsekretär U Thant, in der Mitte der rumänische Außenminister Corneliu Manescu als Präsident der Versammlung und rechts den Inder Narasimhan, seit Jahren Kabinettschef und Untergeneralsekretär für Angelegenheiten der Vollversammlung. Die große Tafel gibt nach dem englischen Alphabet die Namen der ersten 60 Mitgliedstaaten wieder, angefangen mit Afghanistan und endend mit Jordanien. Eine zweite Tafel mit den Namen der weiteren Mitglieder befindet sich, hier nicht sichtbar, auf der anderen Seite des Podiums. Die Tafeln dienen der mechanischen Abstimmung. Links neben jedem Namen befinden sich 3 Lämpchen für die 3 möglichen Abstimmungsergebnisse Ja, Enthaltung, Nein. An dem Sitzplatz eines jeden Delegationsleiters befinden sich entsprechend 3 Knöpfe. Ein Druck auf den linken Knopf läßt sofort an der Tafel die zustimmende Lampe aufleuchten. Das gleiche gilt sinngemäß für die beiden anderen Knöpfe und Tafellämpchen. Auch das Gesamtergebnis beider Tafeln erscheint auf jeder Tafel im oberen Teil sofort, wobei die obere Reihe die Jastimmen (45), die mittlere die Neinstimmen (58) und die untere Reihe die Enthaltungen (17) anzeigen. Das Schlußergebnis wird durch eine automatisch verbundene Drucklegung auf besonderen Abstimmungsformblättern in ähnlicher Weise festgehalten, die sofort verfügbar sind. – Die im Augenblick der Bildaufnahme erfolgende Abstimmung gilt dem von Albanien, Algerien, Guinea, Kambodscha, Kongo (Brazzaville), Mali, Mauretanien, Pakistan, Rumänien und Syrien eingebrachten Antrag A/L. 531 vom 27. Oktober 1967. Er verlangte die Übertragung des Chinasitzes in der UNO an die Regierung in Peking als der alleinigen rechtmäßigen Vertretung Chinas und den gleichzeitigen Ausschluß des Tschiang Kai-schek-Regimes. Der Antrag wurde, wie die Tafel zeigt, mit + 45, — 58, = 17 abgelehnt.



Von der gleichen Abstimmung über den gleichen Antrag zeigt das beigefügte Abstimmungsformblatt (Seite 19) das Ergebnis im einzelnen: die runden schwarzen Punkte links neben den Ländernamen sind die Jastimmen; sie ergeben die in der oberen Kopfleiste angegebene Zahl 45 usf. – Der untere Teil gibt den Abstimmungsgegenstand (hier Restoration of the lawful rights of the Peoples Republic of China in the UN), die Dokumentennummer des An-